

L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare

*di Eduardo Gianfrancesco e Francesco Clementi **

Gruppo di lavoro ASTRID su "La riforma dei regolamenti parlamentari"

Febbraio 2007

1. Premessa

L'istituzione parlamentare nel nostro Paese si trova di fronte ad una svolta di vitale importanza: o adeguarsi ai profondi mutamenti del sistema di rappresentanza politica nazionale e sovranazionale determinatisi negli ultimi anni o avviarsi ad un inevitabile quanto rapido declino. In particolare, per quanto qui interessa, essa soffre in modo evidente di un vizio congenito che è stato efficacemente definito come *cecità bipolare*: l'incapacità di adeguarsi ad un modello di rappresentanza politica di tipo bipolare.

Il recupero di una nuova vitalità dell'istituzione parlamentare, in grado di fare delle Camere il luogo di intersezione e sintesi - "federatore" di una molteplicità di livelli e di tipi di interessi differenziati - deve cominciare dall'adeguamento degli istituti del diritto parlamentare classico al nuovo modello di rappresentanza politica affermatosi, anche se tra non poche difficoltà, a partire dalle riforme elettorali del 1993.

Anche il modello "proporzionale corretto" prescelto dal legislatore (degli ultimi mesi) della XIV Legislatura non ha infatti mutato il carattere fondamentale della competizione elettorale: essa resta, infatti, competizione tra due schieramenti contrapposti ad accentrato carattere coalizionale.

2. L'elevazione dei *quorum* di approvazione delle modifiche dei Regolamenti parlamentari

Un Parlamento ispirato al modello della competizione tra due schieramenti contrapposti richiede, innanzitutto, l'elaborazione di regole condivise sul funzionamento delle istituzioni parlamentari.

In questo senso si può parlare di una pre-condizione rispetto ad ogni puntuale intervento riformatore, sia sul versante organizzativo che su quello funzionale. Si tratta di una pre-condizione

per la quale il metodo della decisione condivisa e non maggioritaria si impone e che passa per la via maestra dell'elevazione del *quorum* fissato nell'art. 64 Cost..

Tale tipo di intervento su di una norma procedimentale, in senso garantistico per tutti gli operatori politici del sistema, nell'interscambiabilità nel tempo dei ruoli di maggioranza ed opposizione, non dovrebbe rendere eccessivamente ambizioso tale obiettivo.

Servono infatti aree non-maggioritarie dove la forza della decisione -comunque importante- trovi però un suo temperamento, e quindi una sua maggiore fondatezza, nella necessità di trovare l'accordo più ampio possibile su quelle che sono le c.d. "regole della casa".

3. I profili organizzativi

Un primo versante di adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema maggioritario riguarda l'organizzazione delle Camere.

L'analisi deve partire dall'organo che rappresenta ognuna delle due Camere e costituisce, in un certo senso, il custode della indipendenza e dignità costituzionale di queste: il Presidente.

Appare assolutamente necessario rafforzare la configurazione del **Presidente di Assemblea parlamentare** quale soggetto terzo rispetto alla dialettica maggioranza-opposizione all'interno dell'organo.

Il Presidente è il garante della legalità regolamentare (oltre che, ovviamente, costituzionale) in ciascuna Camera del Parlamento. Ogni appannamento di questa funzione rischia di determinare gravi crisi di legittimazione dell'istituzione nel suo complesso; crisi che possono traumaticamente spostare in altre sedi la garanzia della legalità nella vita dell'organo (basti rileggere il monito contenuto nel paragrafo finale della sentenza n. 379 del 1996 della Corte costituzionale, sui cosiddetti "deputati pianisti", autori di votazioni plurime realizzate sostituendosi a colleghi assenti).

La configurazione del Presidente come figura al di sopra delle parti risponde, del resto, ad un'antica tradizione del parlamentarismo italiano e non solo di questo.

Stridono con questa configurazione le norme regolamentari che ne consentono un'elezione meramente maggioritaria. Nel caso del Senato, poi, si è in presenza addirittura di una norma che, in modo piuttosto brutale, prevede che alla quarta votazione il Presidente venga eletto con un ballottaggio tra i due candidati più votati, perfino a maggioranza relativa.

Si rende assolutamente necessario, pertanto, nella prospettiva qui accolta, prevedere maggioranze comunque qualificate di elezione del Presidente di Assemblea parlamentare (quali potrebbero essere quelle dei tre quinti dei componenti).

Allo stesso modo, appare opportuno porre in piena luce la funzione del Presidente come garante imparziale del regolamento: funzione che costituisce la "chiave di volta" ricostruttiva della

figura. Si può perciò delineare un obbligo del Presidente di consultare, per le questioni "nuove" la Giunta per il regolamento. Simmetricamente, dovrebbe, però, essere preclusa all'Assemblea ogni discussione sulle decisioni del Presidente.

Nella stessa logica di rafforzamento delle istituzioni di garanzia si inserisce l'esigenza di assicurare che il **Consiglio/Ufficio di Presidenza** operi quali soggetto sganciato da criteri di mera appartenenza politica. Attualmente i regolamenti si preoccupano di evitare lo strapotere della maggioranza mediante la previsione del voto limitato in sede di elezione dei componenti dell'organo. Si può valutare l'opportunità di sostituire tale tecnica, che non impedisce la "spartizione" dei posti disponibili, con la previsione di maggioranze qualificate che impongono l'accordo *bipartisan* anche sulle *persone* dei componenti. Nella medesima linea pare consigliabile la previsione di un numero pari di componenti, ai quali si aggiungerebbe il Presidente, con funzioni di equilibrio ma anche, all'occorrenza, di "ago della bilancia", nel caso di impossibilità di giungere ad una soluzione sufficientemente condivisa.

La Giunta per il regolamento è un organo di primaria importanza nella vita del Parlamento che necessita, tuttavia, di una profonda rivitalizzazione. Essa, infatti, nella configurazione attuale vive "all'ombra" del Presidente, dipendendo in ultima analisi dalla volontà di questo la sua valorizzazione o la sua mortificazione quale interprete del regolamento.

Le linee portanti di tale opera di riforma dovrebbero essere le seguenti. Innanzitutto, la previsione di una composizione *bipartisan* paritaria di componenti di maggioranza ed opposizione. Solo in questo modo ci si può svincolare dal sospetto di un esercizio orientato secondo criteri *lato sensu* politici (e, quindi, inevitabilmente favorevoli alla maggioranza) dell'organo.

A questo proposito, occorre tener conto dei positivi risultati che, secondo molti osservatori, sta dando il criterio della composizione paritaria maggioranza-opposizione nel Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, con l'alternanza periodica di un esponente della maggioranza ed uno dell'opposizione alla guida dell'organo. Il vincolo alla eguale rappresentanza di maggioranza ed opposizione consentirebbe, peraltro, di mantenere immutato l'attuale criterio di nomina dei componenti dell'organo, direttamente da parte del Presidente dell'Assemblea.

Una "rivitalizzazione" ancora più significativa della Giunta potrebbe provenire, poi, da una integrazione delle norme regolamentari che preveda la possibilità di una minoranza qualificata di parlamentari di rivolgersi all'organo su questioni di interpretazione delle norme regolamentari.

Infine, sarebbe assai auspicabile un aumento del regime di pubblicità dei suoi lavori, nella logica per cui rendere trasparente il modo di costruzione/valutazione delle regole della casa, rende trasparente viepiù la casa parlamentare.

Anche per le **Giunte delle elezioni e delle immunità** (distinte, come è noto, alla Camera dei Deputati ed unite in solo organo al Senato), in quanto collegi con funzioni eminentemente

“tecniche” e non politiche, si pone l’esigenza di assicurare una composizione che non consenta decisioni “maggioritarie”. Un’esigenza tanto più rilevante in quanto, come è noto, tali organi adottano atti che incidono direttamente su diritti fondamentali (art. 66 Cost.) e sui rapporti tra poteri dello Stato (art. 68 Cost.).

Un primo necessario passo è rappresentato anche in questo caso dalla introduzione della composizione *bipartisan* paritaria.

Il procedimento di verifica dei poteri è quello che oggi presenta nel modo più accentuato caratteri di anomalia rispetto agli ordinamenti europei. La via maestra sarebbe rappresentata, anche in questo caso, dalla revisione costituzionale e dalla conseguente devoluzione della competenza a conoscere delle controversie sui titoli di ammissione e sulle cause di ineleggibilità ed incompatibilità alla Corte costituzionale, in prima o seconda istanza, secondo le diverse possibilità offerte dal diritto costituzionale comparato, ovvero ad una sezione specializzata della Corte di Cassazione.

In ogni caso urge l’esigenza di assicurare un “vero” giudice “terzo ed imparziale” a controversie che oltre ad incidere su diritti fondamentali di cittadini sono in grado di mutare la composizione degli organi parlamentari e gli equilibri politici in seno ad esso e che per questa ragione devono assolutamente essere sottratti alla logica della decisione maggioritaria.

I procedimenti di autorizzazione a procedere ex art. 68, secondo comma, Cost. sono un altro punto dolentissimo per il conflitto in atto con la Corte costituzionale la cui giurisprudenza prevede l’insindacabilità parlamentare solo per le dichiarazioni in termini esattamente coincidenti con quelle pronunciate nell’esercizio del mandato parlamentare.

Nella prospettiva di un intervento riformatore che non incida su disposizioni costituzionali, si potrebbe rendere più articolato e garantista il procedimento in Giunta, prevedendo pareri (obbligatori, ma necessariamente non vincolanti) di soggetti esterni al Parlamento, tecnicamente qualificati. Ciò imporrebbe, infatti, alla Giunta l’onere di motivare adeguatamente le proposte che si distaccassero da tali pareri tecnici, restringendo la discrezionalità della proposta all’Assemblea (e mediamente dell’Assemblea stessa).

Consequenziale a quanto sin qui esposto appare la proposta di introdurre anche presso il Senato un **Comitato per la Legislazione**, previsto ora soltanto dal regolamento della Camera dei Deputati, a composizione *bipartisan* paritaria, specializzato nell’analisi tecnica dei testi normativi. Si potrebbe, peraltro, cercare di potenziare il “peso” del parere espresso da tale organo, utilizzando, ad esempio, il modello di particolare *rafforzamento degli effetti* del parere reso dalla Commissione Bilancio in materia finanziaria, secondo quanto previsto dall’art. 86, comma 4-*bis* del Regolamento della Camera dei Deputati. In ogni caso, la competenza del Comitato per la Legislazione dovrebbe estendersi a tutte le questioni concernenti il sistema delle fonti e, quindi, a titolo esemplificativo:

rispetto dei criteri dell'art. 76 Cost. nelle leggi di delegazione; leggi di delegificazione; formulazione dei principi fondamentali nelle leggi cornice ex art. 117, terzo comma, Cost. Si segnala, in particolare, la questione, proposta ormai in termini d'urgenza da due Presidenti della Repubblica, della corrispondenza tra oggetto dei testi normativi e suddivisione in articoli degli stessi. In questo senso, non sarebbe insensato prevedere una qualche procedura inter-camerale in merito, in modo tale da rafforzare – in un regime di bicameralismo piucchéperfetto- la forza degli effetti dei pareri resi da entrambi i Comitati.

Per le **Commissioni d'inchiesta** è ora maturo l'accoglimento di naturali soluzioni di riequilibrio, come quella della formazione paritaria *bipartisan*, che richiederebbe un intervento correttivo dell'art. 82 Cost., così come di tecniche più innovative recentemente proposte dalla dottrina sulla base dell'esperienza comparata (Commissione d'inchiesta del Congresso U.S.A. sui fatti dell'11 settembre 2001) ed aperte all'integrazione di soggetti esterni all'ambito parlamentare.

La naturale tendenza di tali organi a costituire un “pungolo” nei confronti del Governo richiede l'accoglimento, in sede di revisione dell'art. 82 Cost., delle proposte dottrinali da tempo avanzate e relative all'istituzione delle Commissioni medesime su richiesta di minoranze qualificate dei componenti delle Camere. Al fine, comunque, di evitare l'utilizzazione strumentale delle Commissioni d'inchiesta, che la XIV Legislatura ha purtroppo conosciuto con le cosiddette *commissioni-canaglia*, si può prevedere in Costituzione una maggioranza qualificata per l'elezione del Presidente.

Un cenno finale, meritano, invece le proposte che in questi anni si sono affacciate per la scomposizione della **Commissione permanente affari costituzionali** in due commissioni permanenti: una prima, dedicata ad occuparsi propriamente dei temi di rilievo costituzionale (in particolare i disegni di legge ex art. 138 Cost. e le leggi di diretta attuazione della Costituzione) e per la quale si potrebbe ragionare intorno ad una composizione non strettamente proporzionale alla consistenza dei Gruppi parlamentari, in ragione del rilievo ultra-maggioritario degli argomenti di competenza. La seconda Commissione, composta secondo le ordinarie regole, avrebbe ad oggetto dei propri lavori questioni più specificamente amministrative, sostanzialmente di affari interni, e, comunque, non di rilievo costituzionale.

Per ciò che concerne le **Commissioni permanenti in genere**, non può che auspicarsi una loro riarticolazione secondo criteri che tengano conto, innanzi tutto, del nuovo riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. In questo senso, il punto di partenza non può che essere rappresentato dall'elenco di materie di competenza esclusiva o concorrente rimesse alla legislazione dello Stato nell'art. 117 Cost., rispettivamente secondo e terzo comma, procedendo ad ogni opportuno accorpamento di Commissioni operanti in ambiti omogenei o connessi.

4. I profili funzionali

Occorre innanzitutto intervenire sulla disciplina di funzionamento dei lavori delle **Commissioni permanenti**, le quali, fino ad oggi, hanno ricevuto una minore attenzione per ciò che concerne la garanzia dei diritti dell'opposizione al loro interno. Si tratta di un errore grave e ciò non soltanto per la possibilità del ricorso alla sede deliberante o redigente e, quindi, per la possibilità che la decisione adottata dalla Commissione finisca per essere la decisione definitiva (o quasi definitiva, nel caso della commissione redigente). Anche nelle ipotesi in cui la commissione operi in sede referente o consultiva l'apporto dato da questa all'elaborazione del testo appare decisivo.

A questo proposito, occorre sfruttare - tutte le volte che ciò sia possibile e per la massima ampiezza costituzionalmente consentita - le opportunità di attività comune tra corrispondenti Commissioni dei due rami del Parlamento: un rilevante contributo alla riqualificazione, in termini di velocità e qualità, della decisione parlamentare può infatti provenire dal ricorso a procedure intercamerali e dal conseguente (o meglio presupposto) bicameralismo amministrativo. Per l'approfondimento di tali nozioni si rinvia comunque, all'interno del presente volume, agli specifici contributi di G. Rivosecchi e L. Giunti.

In molte sedi è stato sottolineato il rilievo assoluto che l'istruttoria legislativa assume nel procedimento decisionale parlamentare. Si deve anzi sottolineare che nel Parlamento maggioritario dovrebbe realizzarsi uno scambio tra "certezza dei tempi" di approvazione dei disegni di legge, per la maggioranza e "certezza di spazi e istruttoria legislativa" per l'opposizione.

In questa prospettiva, appare essenziale potenziare i poteri di richiesta di dati e conoscenze nel corso dell'esame dei disegni legislativi in Commissione, prevedendo il potere di una minoranza qualificata di richiedere informazioni, con particolare riferimento all'analisi di impatto di regolamentazione (A.I.R.) ed all'analisi tecnico-normativa (A.T.N.), nonché, soprattutto, vere e proprie indagini conoscitive. Sarebbe peraltro utile, provare a ragionare, proprio a partire dal Senato che in questo momento potrebbe costituire anche un'esperienza pilota in Italia, anche in merito ad un'analisi di impatto che considerasse il genere, così come avviene già in alcune esperienze del diritto costituzionale comparato (p.es. Spagna, ed in particolare la Catalogna).

Si dovrebbe inoltre riscoprire, per così dire, il rapporto delle Commissioni con gli organi ausiliari del Parlamento ed, in particolar modo, quello insostituibile con la Corte dei Conti: pungolando questo istituto ad un lavoro più aderente alle decisioni da prendere ed ai controlli da effettuare. A contrastare eventuali tentativi di utilizzazione ostruzionistica di tali strumenti

basterebbe, peraltro, la previsione di tempi certi, purché ragionevoli, di svolgimento di tali indagini previsto in sede di programmazione. Ciò appare tanto più necessario nella sessione di bilancio, a proposito della quale cfr., comunque, lo specifico contributo di P. De Ioanna.

Affinché il lavoro in Commissione non sia reso privo di significato (in violazione dell'art. 72 Cost., come osservato dallo stesso Presidente della Repubblica, in sede di rinvio) occorre, infine, introdurre una disciplina limitativa in ordine alla possibilità di approvazione in Assemblea di emendamenti che non siano stati previamente oggetto di esame in Commissione.

Sul **raccordo dei lavori Aula-Commissioni**, si impone un adeguamento dell'organizzazione dei lavori del Senato e della Camera. Occorre, a questo proposito, adottare un criterio di separazione tendenzialmente rigida tra tempi di lavoro in Aula e tempi di lavoro in Commissione, ispirandosi, ad esempio, al modello attualmente seguito nel Parlamento europeo dove tre giorni della settimana sono dedicati ai lavori di Commissione ed uno ai lavori d'Aula. Tale proporzione si segnala anche perché sottintende una maggiore valorizzazione dei lavori in Commissione, con conseguente accurata istruzione dei provvedimenti, e riserva all'Assemblea le decisioni finali, nonché le discussioni su alcuni, limitati, grandi temi.

E', del resto, nello spirito del sistema di democrazia maggioritaria che l'esame parlamentare dei provvedimenti, soprattutto da parte dell'opposizione, sia ispirato a criteri di *efficacia*, *incisività* e, quindi, di *effettività*. Tale ultimo requisito deve essere, appunto, reso possibile dalla concreta ripartizione dei tempi di esame tra le diverse sedi di esame parlamentare.

Per ciò che concerne **il metodo della programmazione** occorre rilevare che: 1) appare piuttosto ristretto lo spazio attualmente riservato alle forze di opposizione, anche nelle ipotesi di accordo unanime in Conferenza dei Presidenti dei Gruppi: occorrerebbe elevare, presumibilmente ad un terzo, lo spazio riservato alla trattazione di temi indicati dall'opposizione; 2) è necessario porre rimedio alla *distorsione prospettica* determinata dalla circostanza che Governo e *sua* maggioranza (ovvero i gruppi parlamentari che lo sostengono) si presentano distintamente, ognuno con le proprie esigenze da rappresentare ed accogliere, in sede di programmazione. Si tratta di una soluzione che andrebbe bene per una forma di governo presidenziale (fondata sulla separazione strutturale tra governo e parlamento), ma che sembra meno adatta alla forma di governo parlamentare, nella quale il legame tra governo e *sua* maggioranza è strettissimo. Di qui, l'esigenza di non considerare, almeno in modo meccanico, come soggetti distinti Governo e gruppi di maggioranza in sede di programmazione.

Per quanto riguarda la ripartizione dei tempi in caso di mancato accordo in sede di Conferenza dei Presidenti di gruppo, va rilevata l'assoluta incongruità della soluzione accolta dall'art. 54 del regolamento del Senato vigente, che rimette ad una scelta maggioritaria dell'Assemblea su proposta del Presidente la decisione su di uno schema di lavori bisettimanale. E'

evidente che, in questo modo, si indebolisce notevolmente, sia e soprattutto la posizione del Presidente, sia la posizione dell'opposizione quando vi è margine sufficiente di maggioranza (ben potendo prevedere la maggioranza che, in caso di mancato accordo unanime in Conferenza, si potrà procedere in Aula ad una decisione che “schiaccia” i gruppi di opposizione) sia la posizione della maggioranza, quando questa abbia solo due o tre voti in più, come ora al Senato (con possibilità di agevole ribaltamento della decisione della Conferenza). Ci troviamo chiaramente di fronte ad un caso di quelli che gli studiosi di diritto regionale definirebbero di “intesa debole”; intesa, surrogabile, cioè, da una decisione unilaterale di uno dei partecipanti alla trattativa, se persiste la divergenza.

A questo punto, in alternativa all'incongruo sistema della deliberazione a maggioranza, si può trasporre anche nel regolamento del Senato la soluzione accolta nel regolamento della Camera che affida al solo Presidente (garante del regolamento e supremo magistrato dell'assemblea) la definizione e l'approvazione del programma, ferma restando la riserva di tempi a favore dell'opposizione e la considerazione tendenzialmente congiunta del Governo e dei Gruppi parlamentari di maggioranza.

Un necessario corollario di tale meccanismo è che, per i provvedimenti individuati dall'opposizione nell'ambito della propria quota di programmazione riservata, il testo sottoposto all'esame dell'assemblea sia un “testo-base” prescelto dall'opposizione stessa. Rispetto a questo, il testo approvato – maggioritariamente – dalla Commissione dovrebbe fungere da mero testo alternativo.

L'esperienza concreta ha poi dimostrato che l'elemento in grado di vanificare qualunque tipo di programmazione è il massiccio ricorso ai decreti-legge da parte del Governo. Se si tiene conto che tale ricorso è stato nuovamente in allarmante ascesa nella XIV Legislatura e che, presso il Senato della Repubblica, l'impatto dei decreti-legge sui lavori parlamentari è particolarmente accentuato dalla c.d. “ghigliottina” - che impone comunque la votazione della legge di conversione entro la scadenza del termine costituzionalmente previsto - ci si rende conto che occorre assolutamente introdurre disposizioni di raccordo della conversione in legge dei decreti con quella della programmazione. Sembra congruo, infatti, che i tempi dedicati alla conversione dei decreti legge vadano scomputati dai tempi previsti in programmazione rispettivamente: 1) per il Governo; 2) per i gruppi di maggioranza; 3) da un sorta di spazio di riserva (che occorrerebbe comunque prevedere per i cc.dd. *emergency debates*); 4) e solo in ultima istanza (in astratto non evitabile) dai tempi riservati all'opposizione.

E' decisamente auspicabile, inoltre, un esercizio più stringente della valutazione del Presidente di Assemblea in ordine all'ammissibilità degli emendamenti presentati ai disegni di

legge di conversione dei decreti-legge, che - come segnalato in questo stesso volume da N. Lupo - soprattutto presso il Senato appare (o è apparsa in passato) ispirata a criteri piuttosto largheggianti.

L'esigenza di assicurare tempi certi di esame dei provvedimenti (che in un Parlamento maturo va tanto a favore della maggioranza che dell'opposizione) rende inevitabile il ricorso ordinario alla tecnica del **contingentamento dei tempi nella organizzazione della discussione**. Occorre, però, procedere ad una disciplina più articolata della materia, al fine di superare alcuni difetti della esperienza vigente.

Sembra necessario, in primo luogo, "sterilizzare" il tempo dedicato alla conversione dei decreti legge rispetto a quello programmato per le discussioni di altri temi, al fine di evitare che l'uso (e l'abuso) del decreto-legge finisca per vanificare l'attività ordinaria del Parlamento e che il Governo sia, oltre il dovuto, il *dominus* dell'ordine del giorno dei lavori parlamentari.

In secondo luogo, occorre precisare in modo rigoroso i (pochi) oggetti per i quali si deve escludere il contingentamento (tra questi, sicuramente, i progetti di revisione costituzionale). Si badi che, in una prospettiva corretta di accoglimento del principio di programmazione, l'interesse al rispetto dei tempi di esame dovrebbe accomunare maggioranza ed opposizione ed inoltre che l'esperienza insegna che all'utilizzazione ostruzionistica dei tempi di discussione corrisponde, in tempi rapidi, l'elaborazione di accorgimenti anti-ostruzionistici ancor più efficaci.

Nell'organizzazione dei tempi di discussione sui provvedimenti contingentati una piena applicazione dei principi ispiratori del maggioritario imporrebbe una divisione a metà dei tempi per gli interventi della maggioranza e dell'opposizione. Anche in questo caso, il governo dovrebbe vedere la propria possibilità di intervento nell'ambito dei tempi riservati alla maggioranza *e non in aggiunta* ad essi.

Per quanto riguarda la procedura di **esame degli emendamenti**, in riferimento a disegni di legge per i quali sia stato deciso il contingentamento dei tempi, si può considerare l'opportunità di "importare" nel regolamento del Senato alcune soluzioni proprie del regolamento della Camera dei Deputati. Esse, da un lato, prevedono la votazione per principi e riassuntiva, a finalità anti-ostruzionistiche, dall'altro consentono comunque ai gruppi di ottenere la votazione puntuale di taluni emendamenti ritenuti (ed indicati) maggiormente qualificanti, sottraendoli in ogni caso al meccanismo della preclusione.

In linea generale, appare meritevole di essere perseguito il tentativo di restringere i tempi di illustrazione degli emendamenti, spesso utilizzati a fine meramente ostruzionistico, a favore dei tempi di discussione sulle linee generali del progetto in esame e di dichiarazioni finali di voto. Queste ultime sedi, infatti, si presentano come maggiormente responsabilizzanti, anche nei confronti dell'opinione pubblica, ed in questo senso appaiono senz'altro consone alle esigenze, per così dire, di *spettacolarizzazione* insite nel dibattito parlamentare di tipo maggioritario.

Per ciò che concerne la **funzione ispettiva**, oltre alla già ricordata valorizzazione della stessa in Commissione, vi è l'esigenza di una più stringente disciplina per ciò che concerne le interrogazioni a risposta immediata e, soprattutto, il *premier question time*, che nella XIV Legislatura ha subito, come è noto, un clamoroso fallimento. Pur essendo consapevoli dei limiti che una disposizione del Regolamento del Senato può avere nei confronti di un altro potere dello Stato (il Presidente del Consiglio dei ministri), si può pensare di sancire in termini ancora più inequivoci l'obbligo di presenza e risposta del Presidente del consiglio, prevedendo, ad esempio l'automatica diretta televisiva in quell'occasione... con evidenti effetti penalizzanti per il Premier assente.

La periodica previsione di un confronto, in questa occasione, tra Presidente del Consiglio e Leader portavoce dell'Opposizione si inserirebbe, peraltro, a pieno nella logica di valorizzazione degli istituti maggioritari.

*

Eduardo Gianfrancesco è professore straordinario di Diritto costituzionale – Università di Teramo e LUMSA di Roma

Francesco Clementi è professore associato di Diritto pubblico comparato – Università di Perugia

DODICI TESI PER L'ADEGUAMENTO DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI AL SISTEMA MAGGIORITARIO

- 1) Elevare i *quorum* di approvazione dei regolamenti parlamentari
- 2) Elevare i *quorum* di elezione dei Presidenti delle Camere
- 3) Prevedere una composizione bi-partisan della Giunta per il regolamento e di quelle per le elezioni e le immunità parlamentari
- 4) Prevedere procedure garantiste per la verifica dei poteri ed i giudizi sulle cause di ineleggibilità ed incompatibilità
- 5) Estendere anche al Senato della Repubblica l'esperienza del Comitato per la legislazione, dotandolo di adeguati poteri di intervento nel procedimento legislativo
- 6) Prevedere l'istituzione delle Commissioni di inchiesta su richiesta dell'Opposizione, con una composizione bi-partisan ed una maggioranza qualificata per l'elezione del Presidente
- 7) Riqualificazione dell'attività istruttoria legislativa delle Commissioni permanenti, valorizzando le ipotesi di attività congiunta tra Commissioni dei due rami del Parlamento
- 8) Adozione di un principio di rigida separazione tra i tempi di lavoro delle Commissioni e tempi di lavoro dell'Aula
- 9) Perfezionamento del metodo della programmazione dei lavori parlamentari garantendo spazi adeguati a temi indicati dall'Opposizione (1/3) ed evitando un cumulo meccanico dei tempi riservati al Governo e quelli della sua Maggioranza
- 10) Generalizzazione del principio di contingentamento dei tempi di discussione nei lavori parlamentari (tranne limitatissimi casi), con divisione tendenzialmente a metà dei tempi stessi tra Maggioranza ed Opposizione;
- 11) Adozione di tecniche di riduzione del numero degli emendamenti sottoposti a votazione, con particolare riferimento a quelli ostruzionistici
- 12) Rilancio dell'istituto del *premier question time*

Tra i manuali di diritto parlamentare più diffusi cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, 3^a ediz., Bologna, Il Mulino, 2003; V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 4^a ediz., Milano, Giuffrè, 2003 (particolarmente attento ai dati della prassi parlamentare); S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2005; T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005; A. CELOTTO – M. D'AMICO – D. D'OTTAVIO – G. TIBERI, *Diritto parlamentare. Casi e materiali* (con un approccio di *case law*), Bologna, Zanichelli, 2005; M.L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, 2^a ediz., Torino, Giappichelli, 2005.

Una riflessione di carattere generale sulle vicende e le sorti dell'istituzione parlamentare italiana è stata svolta, in tempi abbastanza recenti, dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti nel suo convegno annuale dell'anno 2000, i cui atti sono pubblicati con il titolo *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001. All'interno del volume, cfr., in particolare, per le premesse dalle quali parte il presente contributo, C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, 289 ss.

Una accurata ricognizione delle “ricadute” della rappresentanza politica bipolare sulle procedure decisionali parlamentari è presente in AA.VV. (a cura di E. ROSSI), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, Cedam, 2004.

Per la rilevazione della *cecità bipolare* che affligge l'istituzione parlamentare italiana, cfr. G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in AA.VV. (a cura di S. CECCANTI e S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004, 301 ss.

Per la nozione di “Parlamento federatore” cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quad. cost.*, 2002, 35 ss.

Sul Presidente di Assemblea parlamentare, le sue “molteplici virtualità” e la sua essenziale connotazione garantista, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*. Atti del seminario di studio svoltosi a Roma il 17 marzo 2006, in corso di pubblicazione (Roma, LUISS University press, 2007).

Sui profili problematici del procedimento di verifica dei poteri, cfr. il recente quadro, anche di carattere comparatistico, di G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedimentali*, in *Rass. parl.*, 2006, 785 ss. In precedenza, cfr. M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 647 ss.

Sul comitato per la legislazione, cfr. lo studio di L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

Il richiamo all'esperienza statunitense, in tema di inchiesta parlamentare è di G. RIZZONI, *La ricerca della verità sull'11 settembre: un modello per le nostre Commissioni di inchiesta* ?, in *Quad. cost.*, 2004, 622. Sull'inchiesta parlamentare nel "Parlamento maggioritario"; cfr. G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta*, in AA.VV. [a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO], *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit. Per un inquadramento generale del tema, cfr. A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle Assemblee legislative. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1973

L'importanza dello scambio tra "certezza dei tempi" per la maggioranza e "certezza di spazi" nella programmazione e nell'istruttoria legislativa è stata evidenziata da G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in AA.VV. (a cura di E. ROSSI), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., 26. Sul procedimento legislativo, cfr. di recente, R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene, 2006.

Sui problemi relativi alla disciplina dell'emendabilità dei disegni di legge nel corso dell'iter legislativo ed alle connessioni del tema con l'istituto della fiducia parlamentare e della conversione dei decreti-legge, cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., ed in precedenza, E. GRIGLIO, *I maxi emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005; 807 ss. Per un'interessante analisi in un caso concreto della tematica in questione, cfr. P. CACOPARDO – A. PERRONE, *Scontro e confronto parlamentare sul disegno di legge "Cirami"*, in *Giur. cost.*, 2003, 2525 ss.

L'esigenza di tenere distinti Governo e maggioranza in sede di programmazione dei lavori parlamentari è evidenziata da G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, cit., 317.

Sul fallimento, nell'esperienza della XIV Legislatura, dell'istituto del Premier Question Time, cfr. G. RIVOSECCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quad. cost.*, 2004, 821. In generale, sull'esercizio dei poteri ispettivi cfr. ID., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta*, in AA.VV. [a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO], *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit; F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV Legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in AA.VV. [a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO], *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit.

